



人权理事会

第四十四届会议

2020年6月15日至7月3日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

将工商业与人权议程同反腐败议程相关联

人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的报告*

概要

本报告根据人权理事会第17/4和35/7号决议编写。

工作组探讨了《工商企业与人权指导原则》中所述工商业与人权议程同反腐败工作的相互关联。还探讨了工商企业相关活动中，当腐败对人权产生负面影响时，国家、工商企业和民间社会为解决腐败问题可采取的良好做法，以期防止这种负面影响并确保获得补救。工作组还说明了与工商业与人权问题及反腐败工作相关的推动负责任的企业做法的措施如何做到相辅相成以确保政策一致。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



一. 导言

A. 报告的背景、宗旨与目标

1. 腐败在世界范围内具有破坏性的影响。它给经济造成损失并且不利于享有人权。人权理事会第 41/9 号决议鼓励理事会各机制审议腐败对享有人权的负面影响。因此，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组编写了本报告，希望以此作为理事会工作的补充。

2. 工作组曾在其关于各国在工商业与人权问题上的跨境执法合作的最佳做法及如何提高合作效力的报告¹中探讨腐败问题，在这份报告的基础上，工作组探讨了涉及工商企业的腐败如何可能导致侵犯人权，有时甚至造成极其严重的后果。工作组强调了侧重预防所有行为体的腐败何以防止和缓解工商企业相关侵犯人权行为。工作组还探讨了执行《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》²的三大支柱与执行反腐败议程之间的交互关联以及这两个领域的工作如何能够相辅相成。工作组思考了旨在跨这两个领域推动负责任的企业行为的措施如何能够促进政策一致。工作组还研究了如何将人权尽职调查更好地纳入反腐败和反贿赂措施，从而由企业的风险角度转向人的风险角度。最后，工作组在提高政策一致性、加强人权尽职调查和加强获得补救等领域为国家、工商企业和民间社会提出了建议。

B. 方法

3. 在 2019 年度工商业与人权论坛期间，工作组举行了一次主题为“腐败：工商业与人权维度”的会议。³工作组借鉴了与专家的访谈以及与各国、工商业协会、民间社会组织和其他利益攸关方的协商，具体包括在挪威和瑞典常驻代表团的支持下于 2019 年 11 月举行的专家会议以及 2020 年 2 月工作组第二十五届会议期间举行的专家会议。⁴工作组参考了其专题报告以及与各国和利益攸关方的接触，包括国别访问的结果，⁵还利用了各国和其他利益攸关方提交的材料。⁶

4. 工作组考虑了人权理事会咨询委员会关于利用未归还非法资金以支持实现可持续发展目标方面的研究，⁷联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)关于各国在将人权纳入打击腐败的国家战略和政策，包括针对私营部门等非国家行为体的这类战略和政策方面所面临的挑战和采用的最佳做法的报告，⁸以及将于 2021 年举行的关于反腐败问题的大会特别会议。⁹

¹ A/HRC/35/33。

² A/HRC/17/31，附件。

³ 见 <https://2019unforumbhr.sched.com/event/U98x/corruption-the-business-and-human-rights-dimension>。

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGSessions.aspx。

⁵ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Reports.aspx#hrc。

⁶ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/2020Survey.aspx。

⁷ A/HRC/43/66。

⁸ A/HRC/44/27。

⁹ 见 <https://ungass2021.unodc.org/ungass2021/index.html>。

C. 冠状病毒病大流行

5. 本报告是在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间撰写的。随之而来的经济危机给政府和工商企业带来了考验：如何在努力扶持经济的同时不降低负责任的工商企业标准。秘书长强调，复苏必须令世界更美好。¹⁰《指导原则》提供了行动蓝图。实施这些原则要求负责任的政府和工商企业提高政策一致性、协作、透明度和自身问责水平。¹¹

6. 腐败往往在危机期间，特别是在公共体制薄弱时浮现。卫生系统的药品和物资采购是最容易出现腐败的领域之一。¹² 医疗保健部门的腐败每年造成近5,000 亿美元的损失。¹³ 在全球卫生保健系统面临压力的情况下，腐败造成的关键资源流失威胁着健康权和生命权。联合国的一份政策简报强调，需要“回击那些企图投机取巧，趁着危机(……)通过腐败窃取本该用于应对大流行病的资源的人”。¹⁴ 反贿赂工商业协会 TRACE 已经认识到，大流行病意味着每个部门都将面临腐败以及工商业和人权方面的新挑战，包括与劳动力和劳工管理、隐私和监控、供应链和安全相关的挑战。该协会强调，公司可将人权纳入反腐败方案，例如通过尽职调查和风险评估。¹⁵ 由于大流行病，迫切需要就工商业与人权以及腐败问题采取负责、一致的协调行动。

二. 联合国内外工商业与人权议程和反腐败议程之间的关联

7. 腐败是影响所有国家的复杂现象。腐败有多种形式，包括贿赂、勒索、任人唯亲、裙带关系、狭隘主义、庇护、以权谋私、贪污、挪用公款和欺诈。虽然没有统一的定义，但《联合国反腐败公约》述及多种不同形式的腐败，如贿赂、权力交易、滥用职权和私营部门腐败。《公约》是得到最广泛批准的国际条约之一，也是唯一具有法律约束力的全球反腐败文书。本报告中，工作组从《公约》所列包括贿赂和其他行为的一系列行为入手探讨腐败问题。

8. 人权和腐败之间的关联早已在联合国之内¹⁶ 和之外得到承认。腐败可能对人权产生长久的破坏影响。它可能有损各国为履行其国际人权义务而需要提供的商品和服务的可用性、质量和获得。¹⁷ 此外，腐败有损国家机构的运作及合法

¹⁰ 见 www.un.org/sg/en/content/sg/articles/2020-04-02/recovery-the-coronavirus-crisis-must-lead-better-world。

¹¹ 另见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25837&LangID=E。

¹² 见 <https://rm.coe.int/corruption-risks-and-useful-legal-references-in-the-context-of-covid-1/16809e33e1>。

¹³ 见 <http://ti-health.org/wp-content/uploads/2019/03/IgnoredPandemic-WEB-v3.pdf>。

¹⁴ 见 www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf。

¹⁵ 见 www.paulhastings.com/docs/default-source/pdfs/human-rights-covid.pdf。

¹⁶ 例如，见人权理事会第 35/25 号、第 29/11 号、第 23/9 号和第 21/13 号决议。另见 A/HRC/41/20、A/HRC/32/22、A/HRC/28/73、A/HRC/26/42、A/HRC/23/26、A/HRC/4/71 和 www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx。

¹⁷ 例如，见 www.u4.no/Themes/Human-Rights/Basic，以及 www.oecd-ilibrary.org/governance/consequences-of-corruption-at-the-sector-level-and-implications-for-economic-growth-and-development_9789264230781-en。

性并削弱了法治。受到边缘化和歧视的群体和个人受腐败影响尤甚，¹⁸ 牵涉工商业的腐败损害了受影响工人和社区的人权。¹⁹ 透明国际清廉指数等国际腐败指数显示，国家的严重腐败与普遍的侵犯人权行为高度相关。²⁰ 《联合国反腐败公约》缔约国会议在 2019 年第八届会议上探讨了腐败与人权问题。²¹

9. 各国在《2030 年可持续发展议程》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中展示了打击腐败的承诺。可持续发展目标 16 与打击腐败尤为相关，特别是具体目标 16.4 和 16.5。采用以权利为基础的方针应对腐败问题并执行《指导原则》对实现可持续发展目标至关重要。²²

10. 对人权与腐败之间关联的研究主要侧重于国家的腐败行为给权利持有人造成的损害。工商企业如果参与行贿等腐败行为，则有可能造成侵犯人权或助长推进其业务活动时犯下的侵犯人权行为。同样，侵犯人权有可能助长腐败。国际行为体主要关注的是防止工商企业行贿受贿以及制裁违规行为。贿赂当然有负面影响，包括影响经济，但需要探讨的不止这些。例如，工商企业参与腐败将带来哪些人权问题？工商企业既可能是腐败的推动者也可能是受益者，因此务必考虑权利持有人受到的损害，并认识到贿赂之外的行为，例如严重腐败和盗贼统治，对人权影响重大。银行、律师和其他私营部门行为体使盗贼统治者得以参与大规模腐败和掠夺。²³ 政府和工商企业一致的政策和行动需要解决与工商业背景下的腐败相关的侵犯人权问题。本报告中，工作组探讨了企业行为体因其腐败活动而与侵犯人权行为产生的关联。还探讨了国家、工商企业和民间社会应如何通过政策改革以及预防腐败和确保企业尊重人权的一致方针，解决这一问题。

三. 从工商业与人权的视角考虑腐败问题：关键部门和背景

11. 本章节中，工作组概述了哪些领域中工商业背景下的腐败导致了有系统的侵犯人权，以及可以在哪些方面采取步骤以应对相关挑战。这突出表明：某些部门和背景值得所有利益攸关方深入考察；处理企业行为问题时，不能只做表面文章，而是需要侧重于权利持有人。

¹⁸ 例如，见 www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf。

¹⁹ 例如，见 www.icar.ngo/publications-2017-5-9-tainted-lands-corruption-in-large-scale-land-deals/。

²⁰ 另见 www.ichrp.org/files/papers/131/131_-_Landman_and_Schudel_-_2007.pdf 和 <https://muse.jhu.edu/article/694699/pdf>。

²¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/CorruptionAndHR/Pages/SpecialEventHRGenderCorruption.aspx。

²² 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/InfoNoteWGBHR_SDGRecommendations.pdf。

²³ 见 www.journalofdemocracy.org/articles/the-rise-of-kleptocracy-laundering-cash-whitewashing-reputations/。

A. 公共采购和特许

12. 公共采购，即政府和国有企业购买货物、服务和工程以及授予政府特许的行为，可能涉及腐败，其形式通常是贿赂、贪污和滥用职权以及价格垄断、卡特尔和其他反竞争做法。²⁴ 公共采购及相应的腐败机会可能涉及多个部门。交易量和所涉经济利益大，“过程复杂、公职人员和工商企业互动密切，利益相关方众多”，令风险加剧。²⁵ 一些企业可能会为获得合同或特许而行贿，有时是应政府官员的要求这样做。这可能令国家得不到资金效益。有些情况下，医疗保健、教育和住房等对实现人权至关重要的关键公共服务仅部分交付或未交付。经济合作与发展组织(经合组织)成员国国内生产总值的 12%用于公共采购。²⁶ 世界贸易组织(世贸组织)的数据显示，政府采购平均占一个经济体国内生产总值的 10%至 15%。²⁷ 经合组织发现，《关于打击国际商业交易中行贿外国公职人员行为的公约》之下审结的 427 起贿赂案件中，57%涉及与公共合同授予相关的贿赂。²⁸

13. 国家作为经济行为体(所有者、贷方和购买者)，有能力通过践行和要求尽职调查推行良好做法。《联合国反腐败公约》第九条要求各国采取步骤改革采购程序以预防腐败，根据该条款，很多国家要求公司在竞争政府合同或特许权时承诺反腐败。对人权承诺却并无要求。《指导原则》之原则 6 的评注澄清道，国家保护人权的义务延伸至公共采购，国家拥有独特机会，可借以促进与之交易的企业对人权的意识和尊重，包括借助合同条款这样做。由此，国家可以确保与之签订合同的是奉行廉洁且负责任的经营的企业。尽管有一些新出现的做法，但公共机关总体尚未实施国家通过采购保护人权的职责。

B. 土地征用

14. 土地治理薄弱，表现为土地权利和自然资源权利登记不完善、执行不力或未得到切实承认的其他情况，²⁹ 加之透明度有限，令腐败官员和企业层出不穷。³⁰ 贿赂在土地征用的背景下尤为普遍，例如官员收受希望使用或登记土地的公司贿赂。发生腐败的另一种情况是，警察、司法部门或其他国家机关准许侵占土地或为之创造条件。农业企业和基础设施项目等许多工商业活动需要大规模征地，这种背景下的腐败往往导致大量人口被夺走土地。³¹ 工作组曾强调土著人民与其祖传土地之间的特殊关系，并指出，补偿或提供替代土地或许无法补

²⁴ 见 www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-4/key-issues/corruption-in-public-procurement.html。另见波兰和乌干达提交的材料。

²⁵ 见 www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf。

²⁶ 见 www.oecd.org/gov/public-procurement/。

²⁷ 见 www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm。

²⁸ 见 www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-foreign-bribery-report_9789264226616-en。

²⁹ 见 www.fao.org/3/am943e/am943e00.pdf。

³⁰ 见 www.icar.ngo/publications-2017-5-9-tainted-lands-corruption-in-large-scale-land-deals/。

³¹ 同上。

救被迫流离失所。³² 补救措施缺失，人与土地的关系受到侵犯，使得土著人民因腐败征地而失去土地的情况尤其突出。

15. 土地购买和确权的各种官僚程序为公司提供了腐败之机。³³ 各国必须加强土地治理体制，确保人民能够有效地获得土地产权并确保承认其土地权。需要有效补救，以防止发生腐败、人民被不正当地夺走或剥夺财产和生计时可能出现的侵犯人权行为。³⁴ 政府需要在环境影响评估、大型开发项目、土地管理和森林保护方面加强政策一致性。³⁵

C. 卫生和药品供应链

16. 大流行病提供了机会，可借以考察供应链中的腐败，并考察一个企业，无论其处于供应链的什么位置，如何卷入侵犯人权行为，包括造成、助长侵犯人权行为或因自身与其他各方的业务关系而与侵权行为直接相关。³⁶ 全球供应链通常容易产生腐败，因为公司及其代理有可能为了进入市场而行贿。行贿可能是为了逃避政府的卫生和安全检查，例如对工厂的这类检查。腐败导致食品和药品等基本产品从公共市场供应链流入私人手中。

17. 即使在非危机环境下，腐败也困扰着制药行业。关于保健部门腐败的指控一直存在。在这些部门内部，对大流行病的应对可能导致腐败或侵权活动增加，从而可能有损各国的应对措施。³⁷ 药品流失对于制药供应链是一个挑战，因为公共用途的药品可能流入为获得稀缺药品而行贿的各方手中。另一个挑战是假药和劣质药品渗入供应链。

18. 《全球卫生行动》2020年3月号是与世界卫生组织共同出版的，内容是卫生部门的反腐、透明和问责。³⁸ 这一期的主题与卫生部门预防、发现和惩处腐败的能力相关，以探讨这类腐败给卫生系统在危机期间有效运作的能力造成的威胁。虽然全球对卫生服务的需求给公司带来了设计、生产和交付呼吸机等设备的机会，³⁹ 但供应稀缺可能导致腐败和哄抬价格。⁴⁰ 巴塞尔治理问题研究所曾指出，这场公共卫生危机期间需要有效的治理。⁴¹

³² A/72/162，第27段。

³³ A/71/291，第62段。

³⁴ 同上，第90段。

³⁵ A/74/198，第37段。

³⁶ A/71/291，第35段。

³⁷ 见 www.transparency.org/news/feature/corruption_and_the_coronavirus。

³⁸ 参阅 www.tandfonline.com/toc/zgha20/13/sup1。

³⁹ 见 <https://eandt.theiet.org/content/articles/2020/03/rival-companies-work-together-to-manufacture-medical-ventilators/>。

⁴⁰ 见 <https://ti-health.org/content/coronavirus-covid19-corruption-health-systems/>。

⁴¹ 见 www.baselgovernance.org/blog/rethinking-governance-times-covid-19-pandemic。

19. 这次大流行病凸显了腐败和工商业相关侵犯人权行为给人们带来的风险。工作组提醒利益攸关方，工商业部门在这场危机中仍负有人权责任。⁴² 《指导原则》要求国家与工商企业之间的交易接受人权尽职调查，以便最大限度地评估并减缓任何措施对人权的影响(包括发生腐败之可能)。工商企业必须通过开展尽职调查尊重人权，以防给人民造成损害，并应对已发现的不利影响。大流行病清楚地展示了这种尽责调查与保护生命权之间的联系。

D. 采掘业

20. 采掘业一直被视为腐败活动严重的领域，往往事关获得利润丰厚的政府特许。⁴³ 经合组织发现，1999年至2014年期间审结的跨国贿赂案件中，五分之一发生在该部门。⁴⁴ 采掘业中的腐败和侵犯人权可能出自相似的原因。腐败与侵犯人权之间的关联已在各种具体背景下展现，⁴⁵ 人权事务委员会在结论性意见中也曾指出该部门的腐败问题。⁴⁶ 虽然一些政府尝试了激励采掘业公司开展人权尽职调查的方法，包括颁布关于强制尽职调查和披露的条例，⁴⁷ 但在发放许可或特许权或者采矿、石油或天然气权利的过程中缺少人权影响评估的问题屡见不鲜。《采掘业透明度倡议》是打击采掘业腐败的多利益攸关方框架，至少已三次得到二十国集团的支持，十次得到七国集团/八国集团的支持，大会也已注意到该倡议，说明在一个需要解决方案的全球问题上已形成共识。⁴⁸

21. 尽管供应链⁴⁹ 和人权尽职调查⁵⁰ 方面有一些良好做法，但采掘业中，腐败对人权仍然有重大影响。例如，在土著社区，大量的采矿及石油和天然气开采对人权产生了严重的不利影响，影响了健康权和健康与福祉所需适当环境权。⁵¹ 例如，在未进行适当环境或社会风险评估的情况下发放特许权会导致大量影响当地人民的侵犯人权行为。这方面申诉涉及与当地社区，特别是与土著人民缺少有意义的协商，以及不遵守《联合国土著人民权利宣言》中关于在土著人民的土地上开展商业活动需事先获得他们自由知情同意的规定。⁵² 美洲人权委员会和美洲国家组织第1/18号决议曾谈及这一问题。

⁴² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25746&LangID=E。

⁴³ 见 www.oecd.org/dev/Corruption-in-the-extractive-value-chain.pdf。

⁴⁴ 见 www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm。

⁴⁵ 例如，见 <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/powering-down-corruption-tackling-transparency-and-human-rights>；www.globalwitness.org/en/campaigns/oil-gas-and-mining/shell-knew/；www.globalwitness.org/en/campaigns/oil-gas-and-mining/take-the-future/。

⁴⁶ 例如，见 CCPR/C/NGA/CO/2，第12-13段；CCPR/C/GNQ/CO/1，第18-19段；以及 CCPR/C/NER/CO/2，第10-11段。

⁴⁷ 例如，见加拿大出台的《采掘业透明度措施法》。

⁴⁸ 见 www.cmi.no/publications/6300-has-the-eiti-been-successful。

⁴⁹ 例如，见 http://mneguidelines.oecd.org/Brochure_OECD-Responsible-Mineral-Supply-Chains.pdf。

⁵⁰ 例如，见 www.icmm.com/mining-principles。

⁵¹ 见 www.un.org/press/en/2017/hr5357.doc.htm；<https://globalexchange.org/2016/06/02/the-devastating-effects-of-extractive-activities-on-perus-indigenous-peoples/>；[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534980/EXPO_STU\(2014\)534980_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534980/EXPO_STU(2014)534980_EN.pdf)。

⁵² A/71/291，第67-74段。

E. 工商业与侵犯人权及腐败问题的性别维度

22. 与男性和男童相比，妇女和女童受到的工商企业活动的不利影响尤甚并且有所不同，在获得补救方面也面临更多障碍。⁵³ 工作组制定了性别框架，并就在执行《指导原则》时纳入性别视角提出了建议。⁵⁴ 工商业部门的腐败有可能加剧妇女在经济上的边缘化，包括限制她们获得信贷和融资的机会。在非正规部门，妇女更有可能面临索贿和非法征税。⁵⁵ 腐败助长了交叉形式歧视、排斥、不公平、偏见和不平等。美洲人权委员会强调了腐败对包括妇女儿童在内的面临歧视的个人的严重影响。⁵⁶ 妇女与男性在腐败方面的经历有所不同，⁵⁷ 因此所有反腐败努力都应采用性别视角。工作组曾指出，各国和工商企业必须能够察觉到，妇女受到的不利人权影响有所不同。⁵⁸

四. 国家保护免受工商企业侵犯的义务

23. 根据《指导原则》第一支柱，国家有义务在所有部门保护个人和社区不受潜在和实际的工商企业相关侵犯人权行为的影响。这是一个深远的义务，因为工商企业可能对几乎所有国际承认的人权产生重大影响。注意到腐败对人权产生的客观影响后，需要有力的防范措施，防止与腐败同时存在的工商企业相关侵犯人权行为。人权理事会在第 41/9 号决议中强调，防范措施是打击腐败和避免其对享有人权产生负面影响的最有效手段之一。理事会呼吁在各级加强防范措施，并强调防范措施的一个关键内容是满足处境脆弱者的需要，他们可能是最先受到腐败损害的人。《指导原则》载有防范方针。

A. 政策一致性

24. 鉴于腐败和工商企业相关侵犯人权行为之间的相互联系，各国应在政策整合过程中加强一致性。在工商企业与人权和反腐败领域，各国面临着不同的规范和标准，例如《联合国反腐败公约》、《指导原则》、《经合组织跨国企业准则》和《经合组织反行贿公约》，以及《非洲联盟预防和打击腐败公约》等区域文书。各国在履行各自承诺时如何处理政策一致性问题并不总是很明确。母国和东道国在解决公司腐败问题时都应更加努力考虑人权影响。⁵⁹ 同样，但凡强调负责任的企业行为与人权的关系时都应包括与腐败相关的因素。

⁵³ 见 A/72/162、A/HRC/41/43/Add.1 和 A/HRC/38/48/Add.1。

⁵⁴ 见 A/HRC/41/43。

⁵⁵ 见 www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf。

⁵⁶ 见 www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf。

⁵⁷ 见瑞典提交的材料，以及 www.u4.no/publications/the-gendered-impact-of-corruption-who-suffers-more-men-or-women。

⁵⁸ A/72/162，第 82 段。

⁵⁹ 见 A/HRC/35/33 和 A/HRC/38/48。

25. 《经合组织跨国企业准则》是各国政府承诺促进的唯一多边商定的、全面的负责任的企业行为准则。《准则》包含一个关于人权的章节，该章节完全以《指导原则》第二支柱为基础，并论述了腐败问题。因此，腐败、工商业与人权同为负责任的企业行为这一体系的组成部分。这适用于遵循《准则》的各国(包括若干非经合组织成员国)辖区内所有跨国企业。《经合组织负责任商业行为尽职调查指南》为《准则》的执行提供支持。《准则》根据《指导原则》对工商企业提出了统一的关于反腐败和确保尊重人权的尽职调查要求。然而，在经合组织，推动反腐败活动的主要是国际商业交易中的贿赂问题工作组。工作组负责监测《经合组织反行贿公约》的实施和执行情况，人权并非其工作重点。⁶⁰《公约》对非经合组织成员国开放。《公约》和《准则》产生的影响力超出经合组织成员国范围，包括通过各种负责任商业项目产生的影响。

26. 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组在其指导意见中强调，工商业与人权国家行动计划为在有关工商业与人权的公共政策方面促进协调和一致性提供了工具。⁶¹工作组指出，国家行动计划是一个起点，也是所有相关利益攸关方参与的国家行动进程的开始，其目标是将政策转化为实践。⁶²人权理事会在第 26/22 号决议中指出，这类计划可以作为促进全面有效执行《指导原则》的工具发挥重要作用。

27. 这类计划可以作为有力的前瞻性工具，为新的法规和政策带来启发，⁶³因此它们可以同时涉及工商业与人权措施以及反腐败措施。将这两个专题纳入国家行动计划可令政策框架更连贯，预示私营部门的综合期望，并促生防范有害行为的方案，特别是在人权和腐败风险同时存在的背景下。许多国家有专门的国家反腐败战略。第一步是在国家行动计划中指出腐败和工商企业相关侵犯人权行为之间的关联。⁶⁴例如，意大利在提交的材料中指出，该国首个关于工商业与人权的国家行动计划多次提及反腐败，2018 年的修订版也是如此。孟加拉国国家人权委员会指出，将反腐败标准纳入国家行动计划将有助于改善协调。

28. 关于尊重人权和解决腐败问题的一致的指南对于在海外经营的企业有所帮助。由大不列颠及北爱尔兰联合王国发起的“跨政府工商业诚信倡议”帮助国际工商企业防范贿赂、腐败和侵犯人权行为。⁶⁵具体支持包括在线指导、就人权和反腐败问题提供咨询意见的“工商业诚信咨询服务”⁶⁶以及对集体行动倡议的资助。目前联合王国驻肯尼亚、墨西哥和巴基斯坦的外交使团可提供支持。⁶⁷与之类似，哥伦比亚国家税务与海关总署对本署官员进行道德培训，以确保他们

⁶⁰ 见 www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Recommendation-ENG.pdf。

⁶¹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf。

⁶² A/74/198，第 17 段。

⁶³ 同上。

⁶⁴ 见 <https://globalnaps.org/issue/corruption/>。

⁶⁵ 见 www.gov.uk/government/publications/anti-corruption-newsletter-summer-2019/anti-corruption-newsletter-summer-2019。

⁶⁶ 见 www.great.gov.uk/advice/manage-risk-bribery-corruption-and-abuse-human-rights/government-help-manage-risks-bribery-corruption-and-abuse-human-rights/。

⁶⁷ 见联合王国提供的资料。

在打击腐败的同时成为国有资产的捍卫者。⁶⁸ 相关各部门的培训以及部门之间的协调将有助于确保政策一致并可执行。2018 年，美国财政部下属的金融犯罪执法网络为美国金融机构出具了咨询意见，以“强调腐败的外国高级政治人物与他们助长侵犯人权行为之间的关联”。⁶⁹ 多个管辖区规定，对犯下严重侵犯人权和/或参与腐败行为的个人实行有针对性的制裁、资产冻结和拒签。

B. 关联的激励措施

29. 影响工商企业惯例或与工商企业有往来的国家部门和机构以及国家所有或控制的实体，需要以一致、令人信服、协调和慎重的方式运作。国家在决策时，例如决定是否向工商企业提供贸易融资等政府支持时，可能需要处理企业行为体的腐败对人权的影响。各国可将采购、贸易和金融方面的激励措施与人权挂钩。

30. 工作组注意到，在贸易和投资促进方面存在一些打击腐败和提升商业诚信的模式。工作组指出，可以调整这类模式，使之涵盖工商企业尊重人权的问题，例如将诚信承诺嵌入贸易促进机构与公司签订的合同；凡违反承诺者一律承担负面后果，例如收回未来的贸易支持或其他政府服务。⁷⁰ 要求公司表明自己遵守道德标准并非新生事物。国家已将反腐败承诺作为提供贸易相关支持的条件，⁷¹ 并将努力减少腐败作为借贷条件。根据指导原则 4，国家作为买方、所有者、投资者和贸易促进者，应以身作则，并帮助企业做到尊重人权。应扩展现有要求，纳入尊重人权、执行《指导原则》和《经合组织跨国企业准则》以及承诺反贿赂。

31. 面对大流行病带来的经济衰退，各国政府向企业提供了救济和救助。国家应确保接受国家援助的企业尊重人权并致力于透明和问责。透明国际、人权观察和全球见证组织促请国际货币基金组织在其与冠状病毒相关的紧急救济方案中纳入透明度和反腐败措施，以确保国家收到的资金使用方式透明并且负责任，从而惠及最脆弱者。丹麦政府拒绝向设在离岸避税天堂或进行股票回购的公司提供资金援助，并要求公司使其业务和税收实践符合《指导原则》。工作组促请各国，在为应对大流行病而向企业提供支持时将尊重人权作为一项基本要求。⁷²

C. 以政策改革推进反腐败和工商业与人权目标

32. 反腐败改革多侧重于刑事和非刑事执法，为加大调查和起诉贿赂与相关罪行的力度创造了条件，政策改革则应确保履行承诺打击腐败的工作既体现刑事司法也体现人权。⁷³ 政策改革可以促进强化尊重人权，也可以防范腐败。以下实

⁶⁸ 见哥伦比亚提供的资料。

⁶⁹ 见 www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/2018-06-12/PEP%20Facilitator%20Advisory_FINAL%20508.pdf。

⁷⁰ A/HRC/38/48，第 10 段。

⁷¹ 同上，第 16 段。

⁷² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25837&LangID=E。

⁷³ 瑞士提交的材料。

例强调了可同时推进这两个目标的政策改革。这些类型的改革既带来了透明度，又为解决腐败问题提供了保障，包括在最容易发生侵权行为的部门，例如上文谈及的部门。这些改革是专家和利益攸关方在工作组协商期间提出的。

受益所有权改革

33. 许多空壳公司和信托基金虽然经过注册，但空壳或公司面纱背后真正的受益所有人却不得而知。国家和利益攸关方已指出，空壳公司和信托基金是腐败的官员和个人隐藏资产和身份的手段。这种做法还让匿名的企业或个人投资者得以规避与某一特定企业或项目相关的侵犯人权的责任。空壳公司与当代奴役和人口贩运有关联。⁷⁴ 受益所有权披露改革或许有助于打击腐败和促进尊重人权，主要是通过实现透明和问责。这是由于受益所有权披露规则可能被滥用于隐藏非法所获资产的所有权和控制权。简言之，如果不知道谁是资产受益人，如何知道该向谁投诉或起诉谁，从而就为造成的损害寻求补救呢？同样，如何知道该督促谁采取防范措施呢？

34. 受益所有权改革可以让公众知晓资产的真正所有者。工作组在国别访问期间会见了面临工商企业所致严重侵犯人权问题的社区，但这些社区并不知道公司真正由谁控制。仅仅获知控股公司或空壳公司的名称并不能帮助他们追究责任或获得补救。令人鼓舞的是，2016 年反腐败首脑会议公报承诺，确保出于合理理由需要受益所有权信息的人准确和及时地获得信息。⁷⁵

35. 一些国家已着手打击金融保密并停止匿名公司的成立，这一点令人鼓舞。《加拿大工商业公司法》已作了修订，以改善受益所有权的透明度，还就设立受益所有权公共登记处的可能性开展了协商。⁷⁶ 联合王国发起了“开放政府伙伴关系”的受益所有权领导小组，目的是推行一套最佳做法披露原则。阿根廷、亚美尼亚、芬兰、肯尼亚、拉脱维亚、挪威、斯洛伐克和乌克兰已正式表示同意加入。⁷⁷ 从事人权工作的决策者和民间社会行为体应探索受益所有权改革与宣传、问责以及推进工商业与人权议程的潜在回报之间的关联。

采购改革

36. 目前有一些改革公共采购的办法，可以在履行反腐败义务的同时更充分地履行人权义务。工作组建议将人权纳入关于公共采购的指导材料和授予合同的标准。指导意见应包括在采购过程的每个阶段进行风险评估和采取适当措施所需的步骤。⁷⁸ 所有国家都应当要求企业尊重人权。工作组曾指出，经认定有贿赂行为的公司往往不再有权参与政府采购活动，并建议就人权相关申诉探索类似方

⁷⁴ 见 https://thefactcoalition.org/fact-sheet-anonymous-companies-and-human-trafficking/?utm_medium=policy-analysis/fact-sheets#_edn8。

⁷⁵ 见 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522791/FINAL_-_AC_Summit_Communique_-_May_2016.pdf。

⁷⁶ 见 www.ic.gc.ca/eic/site/142.nsf/eng/00001.html。

⁷⁷ 见 www.opengovpartnership.org/policy-area/beneficial-ownership/。

⁷⁸ A/74/198，第 86 段(k)。

针。⁷⁹ 应向合同授予机关提供关于腐败定罪的信息，如有可能还应提供关于侵犯人权的信息，以便为中止或取消投标资格的决定提供参考。

37. 公共采购中的腐败仍然是一大问题，但各国在解决这一问题方面有所进展，例如签订了《政府采购协定》这一世贸组织框架内的诸边协定。然而，就公共采购领域采取一致的人权方针而言，国际社会仍然滞后。采取一致的方针将有助于防止对人民和经济的损害。

38. 收到的材料中反映了一些良好做法。实例之一是修订供应商行为守则，规定公共采购的竞标供应商必须遵守适用的全部人权和反腐败法律，同时必须确保它们自己的供应商设置了有力的程序，可以确保其供应链中的分包商遵守这些法律。⁸⁰ 实例之二是通过电子采购简化公共采购流程并将之数字化，从而提高效率。这种做法可以取消公职人员使用酌处权的步骤，从而令公司没有机会为逃避复杂的手续向公职人员行贿。这种数字化还可提供审计线索，从而帮助发现腐败。⁸¹ “反腐败伙伴关系倡议”探讨了基于区块链的采购系统等技术的作用。美国的《贩运受害者保护再授权法》要求政府机构与企业合作，以确保企业的供应链不使用被贩运劳动力生产的材料，也不会助长与性剥削有关的贩运。确保遵守相关行政命令意味着，特定承包商及其分包商必须有尽职调查计划以防止此类贩运，从而切实要求承包商确保自身供应链内部开展人权尽职调查。

39. 廉正契约⁸² 至关重要，契约中，缔约机关和投标人同意遵循最佳做法和最大透明度，并由第三方，通常是民间社会组织，对照这些承诺监督采购过程。⁸³ 契约已运用于多种政府合同，包括工程、建筑和咨询合同、国家许可证、执照和特许权，以及由政府监管的部门、供应合同和建筑合同。由一个民间社会组织或另一独立的监督机构确保项目妥善完成以及投标过程合法。监督方可以接收关于潜在不公平行为的举报。许多地区的国家都采用了廉正契约。透明国际在墨西哥的一个分会已经监督了 100 多份合同。可以扩展廉正契约，纳入投标公司尊重人权的承诺。

扩大治理机制范围

40. 多利益攸关方治理机制解决的是腐败和透明问题。工商业与人权领域存在多个平行机制。它们涉及海运、采掘业、建筑和体育等关键部门。⁸⁴ 促进问责和透明的治理机制对其他部门也有所帮助。

41. 由于涉及企业的腐败往往导致侵犯人权，利益攸关方应考虑更加综合的方法是否可以防止这两类有害行为。在发展新的治理机制或强化现有机制时，应将

⁷⁹ A/HRC/38/48，第 84 段。

⁸⁰ 见 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779660/20190220-Supplier_Code_of_Conduct.pdf。

⁸¹ 见 www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf。

⁸² 见 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/。

⁸³ 见 www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/5。

⁸⁴ 例如，见海事反腐败网络(www.Marine-acn.org/)和基础设施透明度倡议(<http://infrastructuretransparency.org/>)。

执行《指导原则》的努力纳入反腐败工作。《关于安全和人权的自愿原则》既是一套原则，也是一项明确旨在促进尊重人权的多利益攸关方倡议，它提供了一个良好的模式。

42. 《采掘业透明度倡议》促进对采掘业资源的公开负责任管理，其中的标准要求披露采掘业价值链上的信息，从如何授予采掘权，到政府如何管理和分配收入，以及收入如何惠及公众。⁸⁵《倡议》在 53 个实施国得到了政府代表、公司和民间社会行为体的共同支持。《倡议》在传达反腐败的信息方面取得了一定成功，但它的一个弱点是，一些在石油、天然气和采矿部门面临腐败问题的国家不是倡议的成员。⁸⁶正如《倡议》所言，透明对采掘界而言成本不高，但收益可能是巨大的，因为透明可以催生利益攸关方和当地社区之间的信任，有助于改善风险管理，并且可以展示问责和领导力，从而改善公司的声誉。

43. 《倡议》已在成员框架中嵌入治理要求，包括与民间社会接触和遵守其民间社会会议定书。《倡议》应使其对国家和公司的预期和要求与《指导原则》一致，确保国家和公司都遵守人权、反腐败和透明度承诺。

强制的尽职调查规定

44. 虽然反腐败承诺关乎基于国家和国际条约的法律要求，但尊重人权通常并非遵守法律的问题。公司在反腐败合规工作中加大尽职调查和风险评估的力度，是由于贿赂带来了法律责任风险，以及在一些辖区证明充分合规有可能减轻制裁。人权尽职调查令企业得以管理与之有牵连或可能有牵连的潜在和实际的不利人权影响。这种尽职调查的主要目的是防止人们受到不利影响。它关注给人带来的风险，而不是企业的风险，而后者一直是反腐败合规的法律方针的侧重点。2020 年 4 月，欧洲联盟委员会司法专员宣布，欧盟委员会承诺引入企业环境与人权尽职调查强制规则。⁸⁷强制的人权尽职调查将有助于打击腐败和促进人权。

45. 工作组欢迎为欧洲联盟委员会编写的《关于供应链尽职调查要求的研究》，⁸⁸这项研究强化了工作组以往提出的建议，例如，各国应利用一切可用的解决市场失灵和治理漏洞的杠杆，以推动公司人权尽职调查并将之作为标准业务做法的一部分，同时确保与《指导原则》保持一致，包括使用立法，含强制要求，激励尽职调查。⁸⁹收到的材料中提到的一个问题是，对于企业虽进行了充分尽职调查，但其业务范围内仍发生了侵犯人权行为的情况，关于强制人权尽职调查的法律是否应包含“安全港”条款或其他责任抗辩。

⁸⁵ 见 https://eiti.org/document/eiti-standard-2019?utm_source=Media+Contacts&utm_campaign=9b18c6eed2-EMAIL_CAMPAIGN_2020_01_17_10_16_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_6ae237370b-9b18c6eed2-。

⁸⁶ 见 https://eiti.org/files/documents/eitis_role_in_addressing_corruption_en.pdf。

⁸⁷ 见 www.business-humanrights.org/en/eu-commissioner-for-justice-commits-to-legislation-on-mandatory-due-diligence-for-companies。

⁸⁸ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/WG/STM_welcome_EU_study_HRDD.pdf。

⁸⁹ A/73/163，第 93 段。

46. 不同辖区处理尽责问题的方式各不相同。国家立法的实例包括：法国《企业警戒责任法》、联合王国《当代奴隶法》及荷兰《童工问题尽职调查法》。要求采取的方针各不相同，有些要求披露是否进行尽职调查，法国规定的任务则更宽，要求公司开展尽职调查并制定类似合规方案的“警戒”计划。⁹⁰ 在国家或区域一级，作为一项法律义务，强制要求进行人权尽职调查将迫使公司改变行为，对自身业务和供应链或价值链进行人权尽职调查。这将提高法律确定性，创造更公平的竞争环境，增加价值链内的杠杆，并改善综合风险管理。出于这些原因，公司通常呼吁制定一致并且全面的规章。一项对总部设在联合王国的跨国公司的调查显示，工商企业偏好更有力的人权和环境立法，与之相应的是2010年《反贿赂法》中关于腐败的条款，该法规定，公司对贿赂不加防范是犯罪行为。⁹¹ 相比自愿标准，强制标准的合规效果更好，因此各国应颁布立法，要求公司在整个供应链进行人权和反腐败尽职调查。

五. 公司尊重人权的责任

47. 企业业务中与供应链、伙伴关系或在腐败盛行的国家经营相关的腐败风险，意味着不仅有可能发生公司或其代理或商业伙伴行贿的问题，侵犯人权的风险也有所增加。因此，企业应当在进行反腐败评估的同时开展人权尽职调查。同样，一家公司应对腐败的方针有可能加大或减小其导致、助长侵犯人权或与之关联的可能。《联合国指导原则报告框架》说明了公司可以如何解释这两个问题之间的关联。

48. 工作组磋商过程中提出意见的各方指出，公司在进行人权影响评估时不可避免地需要评估腐败对人权的影响。在腐败盛行的地方，公司需要认识到人权和反腐败措施的关联，例如，在官员指望收受贿赂才核准检查的情况下，侵犯人权的情况也有可能发生。在高层腐败，即腐败可能在国家或国家机构内盛行的情况下，由于政治机构薄弱或腐化以及权利保护缺失，企业需要加强尽职调查以防止腐败，还需要发现侵犯人权风险升高的情况。

49. 虽然很多公司为了遵守反贿赂的刑法并缓解制裁的影响，已经实施了反腐败合规方案以管理风险，但它们在人权方面并没有这样做。这通常是由于规章要求缺失。反腐败合规很大程度上是为了遵守民事和刑事责任的规定，例如美国的《海外反腐败法》和联合王国的《贿赂法》以及国际公约中的条款。由于可能需要承担责任，公司会在各项业务中防范、发现和应对腐败。一些公司遵循的反贿赂方针将防范嵌入治理和决策层面，以便在各项业务中达到廉洁标准。数据表明，企业行动不足以解决腐败问题。例如，《海外反腐败法》之下的执法行动以及透明国际的清廉指数中都一再出现大规模贿赂的实例。

50. 包括经合组织和《联合国全球契约》在内的主要行为体呼吁在负责任的企业行为方面采取全面、综合的方针。公司也通过各自的行为准则这样做。这一领域的现有文书以综合框架为前提。《全球契约》的十项原则强调，公司的经营方

⁹⁰ 见 <https://vigilance-plan.org/the-law/>。

⁹¹ 见 www.biicl.org/publications/a-uk-failure-to-prevent-mechanism-for-corporate-human-rights-harms。

式应符合尊重人权和反腐败的基本责任。⁹²《全球契约》在提交的材料中表示，由于公司同样面临负面人权影响和腐败带来的风险，这鼓励企业发现人权与反腐败合规之间的协同作用，以系统和结构化的方式履行其尊重人权的责任，并将尊重人权嵌入企业文化。尽管如此，并且经合组织也采取了类似的方针，但大多数企业并没有全面参与以达到预期效果。

51. 尽管经合组织和《全球契约》提出了期望，但企业在执行现有廉洁和反腐败措施的同时执行人权尽职调查程序方面仍然落后。工作组之前曾指出，根据最近对人权标杆分析法和评级的评估，评估涵盖的公司多数没有表现出符合《指导原则》要求的做法。这可能表明，尽管意识和承诺的水平不断提高，但工人和社区面临的风险没有得到很好的管理。⁹³然而，在标杆分析倡议、投资者压力、法律发展和企业责任透明趋势的推动下，一些良好做法正在出现，例如明确地认识人们面临的风险，以及准确地描述为应对特定风险而设置的尽职调查程序。⁹⁴一位研究人员指出，一些反腐败合规团队的关键点是建立一个有意义的超越合规的廉正案例，它们侧重于让自己的公司经得起时间考验，使公司能够通过可持续的企业做法提高抗御力。⁹⁵关键的一点是，企业应当在开展反腐败合规工作的同时强化人权尽职调查程序。

52. 真正重视这种调整的公司不多。这表明，公司的反腐败工作可能没有条件把握人们面临的风险，即人权受到的负面影响。“反腐败伙伴关系倡议”和世界经济论坛的透明度与反腐败全球未来理事会正在研究应当通过创建更具抗御力的可持续商业模式完成哪些调整。

53. 尽管如此，公司还是采取了减少人权和腐败风险的良好做法，配合人权尽职调查程序执行反腐败合规方案，具体做法包括：

- (a) 将人权纳入反腐败程序，确保公司，包括企业高层领导在内，重视廉洁的企业文化；
- (b) 确保处理合规和法律风险的律师和管理者知晓《指导原则》；
- (c) 确保在员工入职系统中考虑腐败和人权风险；
- (d) 设有经董事会通过的标准行为准则或道德准则，确保其中(包括与中介机构的合同中)包含纳入人权和反腐败规定的合同条款；
- (e) 将人权和腐败列入非财务审计涵盖的领域；
- (f) 将人权纳入反腐败培训，从而建设能力；
- (g) 人权风险识别与反腐败风险识别相结合；
- (h) 借助公司的合规部门将腐败风险纳入人权尽职调查；

⁹² 见 www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles。

⁹³ A/73/163，第 25 段。

⁹⁴ 同上，第 46-47 段。

⁹⁵ 见 <https://fcpblog.com/2020/01/03/compliance-alert-anti-corruption-and-human-rights-efforts-will-converge-in-2020/>。

- (i) 组织部门同行学习；
- (j) 将人权考虑纳入举报人和举报机制，包括开设热线和设立申诉机制；
- (k) 在奥运会筹备阶段执行所有适用的反腐败和人权法律及标准。⁹⁶

54. 但是，尽管有这些良好做法，协调的方针一直面临挑战。具体挑战包括，一方面是可持续性、供应链与人权部门，另一方面是法律与合规部门，两方面各自为政，独立工作，分别专注于人权和反腐败措施。这样的分化导致了沟通不畅，尽责疲劳，缺少共同目标，审计进程困难并错过红旗警示；企业的不同组成部分，例如地方办事处和总部之间以及不同部门之间缺乏协调、信息共享和协作；关于工商业与人权以及反腐败案例和问题的信息共享和知识管理不佳；关于工商业与人权责任及反腐败措施如何并行的培训、指导和支持不足；与多方对话者交涉产生疲劳，导致来自业务部门的阻力。

55. 材料提供方强调，没有放之四海而皆准的方针，也没有形成公司制定同时涵盖腐败和人权的单一综合合规或风险框架的趋势。整合不等同于协调运作。正如一些材料提供方所指出的，将反腐败与人权尽职调查完全整合有可能弱化尊重人权的核​​心承诺。人权尽职调查的目标是消除人面临的风险，而这种尽职调查是一种价值驱动的举动。负责任的企业行为重在防止腐败和尊重人权，因此对公司董事会和管理者而言，关键是确保这两个优先事项逐步支持整体的公司文化和管理方针。

56. 材料提供方肯定道，公司行为守则以及合同对供应商和代理的要求通常将反贿赂义务与尊重人权的措施相关联，形成一体的要求。同样，国际监管和合规尽责的其他方面也是一体的。一些引起关切的部门，如制药和采掘业，在解决腐败和工商企业相关侵犯人权问题上有所进展，但未必是二者协调运作。例如，他们可能分别设立人权问题和腐败问题的工作组和行业协会。具体而言，在反腐败背景下，尽责分为几类，包括员工尽责、第三方(或交易相关)尽责、并购尽责和包括反腐败风险评估在内的运营尽责。其中一些类别似乎比其他类别更易于嵌入人权。例如，将人权嵌入并购或进行业务评估所要求的专业知识水平较高，相比之下，将人权相关问题纳入对潜在雇员和第三方(或交易)的基线检查(通常在自动化平台上)困难较小。

六. 确保有效补救

57. 《指导原则》规定，各国必须采取适当步骤，确保侵犯人权行为的受害者获得有效补救。《指导原则》没有详述与腐败之关联，但支柱三的评注指出，提供补救的程序应当公正，免受腐败影响，不存在影响结果的政治或其他企图，各国应确保司法公正不受司法程序腐败的影响。司法和非司法机构应拥有权力、专门知识和资源，能够向工商企业相关侵犯人权行为受害者提供充分有效的补救，以防止、纠正和威慑行为者重复侵权行为。⁹⁷

⁹⁶ 见 <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/Host-City-Elections/XXXIII-Olympiad-2024/Host-City-Contract-2024-Principles.pdf>。

⁹⁷ 见 A/72/162。

A. 以腐败行为作为就工商企业相关侵犯人权行为寻求补救的切入点

58. 国家和受害者应该能够以腐败行为为切入点，就工商企业相关侵犯人权行为寻求补救。法国曾有事关加蓬和赤道几内亚的案例。⁹⁸ 此外，2020年1月，在联合王国重大欺诈案件调查局对跨国矿业公司“欧亚自然资源公司”进行的腐败调查中，刚果民主共和国居民作为潜在受害者站了出来。⁹⁹ 这类案件值得认真研究；它们可能是就工商企业相关侵犯人权行为获得补救的新途径。

B. 司法救济

59. 司法腐败意指任何有意影响法官和参与司法的其他行为者的公正性和独立性的行为，¹⁰⁰ 司法腐败导致权利持有人得不到补救，¹⁰¹ 这个系统性问题已得到广泛研究。独立和廉洁的司法系统是维护法治、监督公共机构和确保诉诸司法的根本。¹⁰² 《联合国反腐败公约》第十一条第一款规定，缔约国有义务采取措施，加强审判机关人员的廉正，并防止出现腐败机会。在工商企业相关侵犯人权的案件中，法官可能需要解读国家授予的许可和特许权中的规定以及采购过程之后授予的合同。如果法官腐败，一方可通过贿赂法官获得有利的结果，将形成一种“零威慑”的有罪不罚制度，¹⁰³ 这种制度下无法真正获得司法补救。

60. 截至2020年3月，经合组织《反行贿公约》之下审结的890起腐败案件中，近80%是通过非审判解决方式解决的。¹⁰⁴ 尽管如此，司法救济仍是一项重要的预防工具。2017年，工作组强调，在与人权密切相关的领域，例如跨国贿赂和腐败，有许多合作调查起诉经济行为体的成功案例，这些案例表明，如果有政治意愿，各国可以协作应对跨境损害。¹⁰⁵ 然而，尽管有大量指控指称工商企业涉嫌侵犯人权和国际犯罪，几乎没有对公司的调查和起诉。¹⁰⁶ 现在仍是这种情况，因此执法部门应该增加这方面的刑事起诉。此外，总检察长办公室或同等部门在决定如何办理案件时，应当一贯地考虑任何指称的腐败行为对人权之影响的严重性，将之作为案件的加重情节。

61. 司法救济可以在民事法院寻求。这可能是获得补救的有效平台，因为根据《联合国反腐败公约》第三十五条，缔约国必须开放本国法院，供腐败行为的受

⁹⁸ 见 www.asso-sherpa.org/ill-gotten-gains-gabon#.XpOWgjhJMs and www.asso-sherpa.org/equatorial-guinea-trial-casts-spotlight-on-scrappy-french-watchdog。

⁹⁹ 见 www.business-humanrights.org/en/drc-residents-step-forward-as-potential-victims-in-corruption-investigation-into-enrc-as-report-details-harm-caused-by-mine-closure。

¹⁰⁰ A/72/140，第47段。

¹⁰¹ 波兰、乌干达和人权观察提交的材料。

¹⁰² A/69/294，第41段。

¹⁰³ 国际司法团提交的材料。

¹⁰⁴ 见 www.oecd.org/corruption/Resolving-Foreign-Bribery-Cases-with-Non-Trial-Resolutions.htm。

¹⁰⁵ A/HRC/35/33，第6段。

¹⁰⁶ 同上，第87段。

害者为获得赔偿而对腐败的责任者提起法律程序。¹⁰⁷ 腐败的民事索赔是相对新近产生的现象；国内法如何规定因果关系的确立和损害的证明，特别是群体或社区所受伤害的证明，仍有待观察。但是根据第三十五条，可以宽泛地解读这些原则，无需腐败犯罪者和受害者之间存在互动，也无需犯罪者预见对受害者造成的伤害。莫桑比克的“隐性债务”丑闻或许可以成为受害者在多国中的一国的法院起诉犯罪者的一个实例，¹⁰⁸ 可能是通过集体诉讼。

62. 有人呼吁成立一个国际反腐败法庭，以打击重大腐败，防止侵犯人权。¹⁰⁹ 这一呼吁得到了一些国家的支持。审议仍在继续，但这不应削弱司法救济工作。

C. 非司法救济

63. 《经合组织跨国企业准则》由国家联络点的执行机制支持。这些联络点由遵守《准则》的政府设立，目的是促进和实施《准则》，并协助公司和利益相关方深入实施《准则》。它们也提供调解平台。国家联络点可以在涉及腐败、工商业和人权的案件中提供补救途径，但往往因政策不一致、资金不足、缺乏独立性和培训不足而受到影响。¹¹⁰ 尽管如此，截至 2020 年 2 月，国家联络点处理了 35 起与打击贿赂、索贿和勒索相关的案件。¹¹¹ 案件一经审议，国家联络点往往侧重于人权和劳工问题的后续行动。对腐败与提交国家联络点的案件之间的重叠和相关性的考察仍有指导作用。国家联络点应在腐败与人权之关联方面建设能力。国家应确保国家联络点达到功能对等标准(可见度、可获得性、透明度和问责)，并为之提供充足的人力和资金资源。

64. 国家人权机构在改善针对工商企业相关侵犯人权获得有效补救方面具有重要作用。工作组在以往工作的基础上¹¹² 在这一领域启动了一个项目。¹¹³ 国家人权机构可以提高认识、建设能力、协助权利持有人和建议法律改革，从而间接促进获得补救；还可以受理工商企业相关侵犯人权行为的投诉，从而直接促进获得补救。孟加拉国国家人权委员会报告称，委员会与孟加拉国反腐败委员会关系密切，两个机构相互转介。加纳人权和行政司法委员会履行多重职能，包括行使国家人权机构、监察员办公室和反腐败机构的职能。¹¹⁴

¹⁰⁷ 见 https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/49/2/Symposium/49-2_Ramasastri.pdf。

¹⁰⁸ 见 <https://globalanticorruptionblog.com/2020/02/18/civil-damage-actions-for-corruption-possibilities-offered-by-the-mozambican-hidden-debt-scandal/>。

¹⁰⁹ 见 www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/daed_a_00507 和 <https://humanrightscommission.house.gov/events/hearings/international-anti-corruption-court-iacc-mitigate-grand-corruption-and-human-rights>。

¹¹⁰ A/74/198，第 42 段。

¹¹¹ 见 [https://mneguidelines.oecd.org/database/searchresults/?q=\(Theme:\(Combating%20bribery,%20bribe%20solicitation%20and%20extortion\)\)](https://mneguidelines.oecd.org/database/searchresults/?q=(Theme:(Combating%20bribery,%20bribe%20solicitation%20and%20extortion)))。

¹¹² 见 A/72/162 和 A/HRC/35/33。

¹¹³ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/B-TechProject.aspx。

¹¹⁴ 见 <https://chraj.gov.gh/news/anti-corruption-week-launched-in-accra-2/>。

D. 受腐败损害者缺少补救

65. 如上所述，受害者的定义尚无定论。腐败不是无受害人的犯罪，¹¹⁵ 但发生行贿时可能承担最终成本的人和社区，也就是最终受害者，却很少受到关注。执法案例一般不包括赔偿腐败的受影响者，因为他们通常不被归类为受害者。¹¹⁶ 在一个案例中，受害者被认定为国家或损失资产的投资者，而不是在发生行贿时可能受到影响的个人或社区。¹¹⁷ 在另一案例中，受害者是因自身内部发生的腐败活动而蒙受损失的公司。¹¹⁸ 又一案例中，解决方式包括向监管机关，而不是向日常受到腐败影响的人支付大笔款项。¹¹⁹ 人权观察在提交的材料中强调，腐败的受害者包括任何因腐败的影响而权利受损的人。法律上受害者的定义通常狭窄得多。承认腐败对享有人权的影响程度的受害者定义将极有帮助。

66. 法院分析了《联合国反腐败公约》第三十五条，该条让腐败的“受害者”有权对造成损害的腐败行为的肇事者提起诉讼。一些案例中，法院接受了关于可寻求补救者的更宽泛的概念。例如，在法国，在涉及赤道几内亚某领导人之子据称挪用资产的案件中，法国的非政府组织透明国际可以提起民事诉讼。在哥斯达黎加，国家要求一家跨国公司支付 1,000 万美元，作为对“社会损失”的补救。¹²⁰ 在涉及归还被盗资产或贿赂案支付罚款的案件中，民间社会团体可能会试图让这些资金或罚款用于帮助遭受腐败损害者。¹²¹

67. 工作组重申，获得补救的机会应不带歧视。¹²² 国家应采取适当的平权行动，为可能因腐败活动而被剥夺权利的边缘化或弱势群体提供获得有效补救的机会。因此，上文所述重大欺诈案件调查局对欧亚自然资源公司和刚果民主共和国的调查中的“受害者”的定义值得注意。¹²³

¹¹⁵ 例如，见 www.raid-uk.org/victimsofcorruption。

¹¹⁶ 例如，见 https://sites.tufts.edu/ihs/reparations-for-corruption-how-corruption-enforcement-ignores-victims-rights/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=reparations-for-corruption-how-corruption-enforcement-ignores-victims-rights；和 <https://rwi.lu.se/app/uploads/2018/10/Nexus-report-online.pdf>。

¹¹⁷ 见 www.raid-uk.org/sites/default/files/raid-congosvictimsofcorruptionfullreportfinal.pdf。

¹¹⁸ 见 <https://globalanticorruptionblog.com/2020/04/10/the-continuing-controversy-over-the-destination-of-the-petrobras-penalties-the-coronavirus-crisis-has-ended-one-debate-but-may-start-another/#more-15803>。

¹¹⁹ 见 www.airbus.com/newsroom/press-releases/en/2020/01/airbus-reaches-agreements-with-french-uk-and-us-authorities.html。

¹²⁰ 见 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1779834。

¹²¹ 见 https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/49/2/Symposium/49-2_Ramasastri.pdf。

¹²² A/72/162，第 25 段。

¹²³ 见 <https://inequality.org/research/investors-bribery-drcongo/>。

七. 民间社会参与和集体行动

68. 民间社会行为体，包括举报者，在监督和举报腐败和工商企业相关侵犯人权行为方面具有关键作用。他们制定了强调腐败与侵犯人权相关联的宣传战略，也推动了变革。

69. 反腐败领域以及工商业与人权领域都有多利益攸关方进程的极好实例。国家行动计划的制定和监督工作应成为多利益攸关方有效对话的平台。为纳入变革，需要采取多利益攸关方的方针，执行《指导原则》的所有努力都应有民间社会参与。《指导原则》之原则 18 的评注澄清道，人权尽职调查应包括与可能受影响的群体和其他利益攸关方进行有意义的磋商，在不可能与利益攸关方磋商时，应鼓励与人权维护者和其他民间社会行为体磋商。《联合国反腐败公约》对民间社会参与的要求更加清晰。第十三条第一款要求缔约国促进民间社会的积极参与。应采取措施加强这种参与，例如提高决策过程的透明度，确保公众有获得信息的有效渠道，开展公众宣传活动，尊重、促进和保护有关腐败的信息的查找、接收、公布和传播的自由(第十三条第一款第(一)至第(四)项)。民间社会在《公约》相关方面的参与为执行《指导原则》提供了经验教训，其中一个重要经验是，民间社会的积极参与是关键。

70. 对于解决腐败和工商企业相关侵犯人权这些相互关联的问题，多利益攸关方参与是关键。《全球契约》及其地方网络通过国家层面协助私营和公共部门之间对话并促进企业道德表现的反腐败项目，促进集体行动。¹²⁴ 未来的集体行动项目可包括预防腐败和工商企业相关侵犯人权行为的综合目标。

八. 未来方向

A. 联合国内部的联合行动

71. 一致的政策和协作的方针可以带来更好的结果。联合国内部的活动也不例外。人权高专办和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)通过日内瓦和维也纳的政府间进程合作并在实地开展合作，具体包括交流信息并在具体领域开展合作，例如收集信息，组织特别活动，参加理事机构的会议以及加入确保将人权和腐败问题纳入执法培训的努力。人权理事会在第 41/9 号决议中强调了日内瓦、维也纳和纽约的政府间进程在腐败及其对人权的影响问题上政策一致性的重要性。理事会请人权高专办和作为《联合国反腐败公约》缔约国会议秘书处的毒品和犯罪问题办公室根据各自的任务酌情交流意见并相互通报正在为深入了解腐败与人权之关联而开展的活动。工作组与理事会一道鼓励人权高专办和毒品和犯罪问题办公室密切合作，深化工商业与人权议程和反腐败议程之间的关联。国际商会在提交的材料中强调了人权高专办与毒品和犯罪问题办公室之间、秘书处一级和联合国各国家办事处之间协调的重要性。定于 2021 年举行的关于反腐败问题的大会特别会议将推进人权高专办与毒品和犯罪问题办公室之间的合作。

¹²⁴ 见 www.unglobalcompact.org/take-action/action/anti-corruption-collective-action%20 和 www.unglobalcompact.org/docs/publications/UN_Anti_Corruption_Brochure-2018.pdf。

B. 企业控制

72. 监管俘虏或企业控制现象是新出现的工商企业与人权问题，应更加关注。企业对立法和监管过程的影响何时以及如何抵消决策者维护公共利益行事的能力已成为讨论的主题。¹²⁵ 民间社会强调，企业可能对立法和监管进程施加不当影响，以倡导减损尊重人权的政策。¹²⁶ 企业控制是否构成腐败尚无定论。非法性的问题因国家而异。《联合国反腐败公约》承认，某些类型的影响可能属于被禁止之列。国家已通过资产和收入申报、披露制度和利益冲突规则等手段解决游说、不当影响和企业控制的问题。

73. 工作组在国家访问期间(例如对巴西、加拿大、洪都拉斯、肯尼亚和墨西哥的访问)¹²⁷ 考察了公共机构和工商业的腐败问题以及企业对政治进程的潜在控制，这种控制可能对人权造成影响。察觉到企业对监管和政策制定进程的控制可能令人怀疑国家缺乏对公司的适当监督。同样，这可能令人担心政客和高级官员与私营部门之间有可能存在投资和商业交易等密切关系。利益冲突法以及收入和资产披露制度的改革提高了政策制定过程的透明度。为防止私人利益施加不当影响，政治筹资和决策需要提高透明度并接受独立监督。

74. 清晰有力的利益冲突法有助于防止腐败并增加对公共机构的信任，还可以帮助发现公职人员和政界人士与私营部门可能在哪些领域有关联，从而可能导致对人权产生负面影响的决定和立法。根据《联合国反腐败公约》第七条第四款，各国必须努力采用、维持和加强防止利益冲突的制度。虽然存在各种方针，但工作组先前已指出加强利益冲突监管的重要性。

九. 结论和建议

A. 结论

75. 工作组呼吁各国在反腐败工作中从政策转向实践，并促进负责任的企业行为，从而防范和解决工商企业相关人权影响。这需要政府各部门以及跨境的合作。工作组赞同人权高专办推行基于人权的反腐败方针，将应享有的国际人权(权利持有人)和国家的相应义务(义务承担者)置于反腐败讨论和努力的中心。¹²⁸

76. 行贿可能导致丧失生命。私营部门整体牵涉其中，必须做更多工作来解决相关的侵犯人权问题。对于许多公司来说，反腐败合规团队和人权团队位于不同职能部门之下(例如，法律或风险管理部门与企业社会责任或可持续发展部门)。公司应将人权尽职调查和《指导原则》的执行纳入更大范围的合规、可持续性和负责任的企业行为方案。比如不妨整合反腐败与人权尽职调查程序；至少应协调运作并承认两者对于负责任和可持续的企业行为都是关键。虽然没有放之四海而皆准的解决方案，但尊重人权的责任是基线要求。

¹²⁵ 见 <https://tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/Introduction%20from%20Preventing%20Regulatory%20Capture.pdf>。

¹²⁶ 例如，见 <https://ccrjustice.org/Corporate-Capture>。

¹²⁷ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGCountryVisits.aspx。

¹²⁸ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx。

B. 建议

77. 国家应：

(a) 向应对腐败和工商业相关人权挑战的能力不足的国家提供技术援助和资源；

(b) 打破体制孤岛，以便酌情协调实施《指导原则》与反腐败的努力，包括在国家行动计划方面；

(c) 出台条例，要求工商企业按照《指导原则》进行人权尽职调查，并提供指导，澄清腐败与人权风险和影响之间的关联；

(d) 审查国家要求企业作出清廉和反腐败承诺的领域，例如在促进贸易领域，并扩大承诺，包括承诺尊重人权和与《指导原则》保持一致；

(e) 考察因发现公司参与贿赂或腐败而撤回其享受的贸易支持或其他政府支持的情况。国家还应考虑，类似的撤回支持的举措如何能够涵盖工商企业造成和助长不利人权影响或与之直接相关的情况；

(f) 在打击腐败和工商企业相关侵犯人权行为方面促进加强政策一致性，包括将人权尽职调查和反腐败活动纳入公共采购；

(g) 扩大廉正契约进程，纳入对工商企业尊重人权和坚持《指导原则》的要求和这方面的监督；

(h) 改革行政流程，例如事关土地确权和行政的程序，以解决腐败和工商企业相关侵犯人权问题；

(i) 改革受益所有权法律，让信托和空壳公司的所有权具有适当的透明度；

(j) 为多利益攸关方平台促进防范与工商业活动关联的腐败和侵犯人权行为以及加强监督和问责的进程提供便利；

(k) 考虑如何扩大治理机制，将尊重人权纳入其中；

(l) 确保为国家联络点提供足够的资源，并建立其他非司法申诉机制，以便为受腐败的企业行为影响的个人和社区提供补救。这些机制应承认腐败做法中固有的侵犯人权行为，并且不应排斥获得司法补救；

(m) 探索解决工商企业相关腐败所致不利人权影响的途径，包括适当的法律框架和相关的法律责任；

(n) 研究因工商企业腐败而遭受侵犯人权行为的各方如何获得赔偿或补救；

(o) 将与大流行病相关的资金支持与反腐败和尊重人权的坚定承诺，包括与《指导原则》的执行相关联。

78. 工商企业应：

(a) 系统地开展人权尽职调查，作为《指导原则》之下的责任之一；

(b) 考虑针对腐败风险和工商企业相关侵犯人权行为采取“人的风险”而非“企业风险”方针如何有助于推动企业诚信文化；

(c) 认识到超越反腐败、合规及履行人权承诺是合理的风险管理和政策；

(d) 确保通过侧重于防范腐败和尊重人权并设定了清晰目标的政策、程序和培训，强化公司报告及合作伙伴/供应商合同中对负责任的企业行为和企业道德的承诺；

(e) 确保在大流行病期间和之后，使用人权尽职调查发现 and 防范侵犯人权行为，并制定工具和缓解措施，以防止损害再次发生。

79. 民间社会应：

(a) 提高对国家和工商企业各自在腐败问题上以及依照《指导原则》承担的义务和责任的认知，以防止和解决与工商业有关的不利人权影响；

(b) 记录并提出腐败的企业做法和侵犯人权的案例；

(c) 促进获得补救，并与应对腐败企业做法的机制接触；

(d) 通过反腐败网络和多利益攸关方倡议参与集体行动，并倡导这些网络和倡议解决工商企业相关侵犯人权行为；

(e) 倡导扩展廉正契约等创新的反腐败机制，并尝试拓展民间社会在人权监督方面的作用。
